

➤ Procédure - Licenciement du fonctionnaire territorial pour insuffisance professionnelle

Le licenciement pour insuffisance professionnelle doit répondre à la **nécessité d'assurer le bon fonctionnement du service du public et de préserver l'image de l'administration.**

Il permet, à ce titre, la radiation des cadres d'un fonctionnaire dont les carences professionnelles l'empêchent d'assurer correctement ses fonctions.

Les faits reprochés doivent relever du domaine de l'insuffisance professionnelle et non du régime disciplinaire ou de l'inaptitude physique.

> Article 93 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984

➤ La notion d'insuffisance professionnelle

L'insuffisance professionnelle peut se manifester en cours de carrière par une **évolution négative de la manière de servir du fonctionnaire et une dégradation de son comportement professionnel.**

Elle se traduit par l'incapacité d'un agent à exécuter correctement les tâches qui lui ont été confiées compte tenu des exigences professionnelles que l'administration est en droit d'attendre d'un fonctionnaire de son grade.

1- Les manquements répétés au regard :

➤ De la fiche de poste de l'agent

L'autorité territoriale est en droit d'attendre de l'agent la réalisation de l'ensemble des missions prévues dans sa fiche de poste, cette dernière devant être en adéquation avec son grade.

Cette réalisation doit être satisfaisante et les missions doivent être exercées dans des conditions normales.

La fiche de poste doit être notifiée à l'agent lors de sa prise de fonctions ou au moment de sa nomination dans l'emploi.

Si l'agent fait l'objet d'un changement d'affectation, une nouvelle fiche de poste doit lui être notifiée préalablement à l'exécution de ses nouvelles fonctions.

Tout changement d'affectation doit être mentionné dans le rapport de saisine du Conseil de Discipline afin qu'il puisse statuer au regard de l'ensemble des éléments composant le parcours professionnel de l'agent.

Très signalé !

Il est à noter que les formations de professionnalisation au premier emploi (formations obligatoires) doivent intervenir dans les 2 ans à compter de la nomination des agents. Ce type de formation a pour objectif de leur donner les moyens d'assumer leurs nouvelles fonctions. Elles remplacent directement les formations d'adaptation à l'emploi.

Le changement d'affectation correspond à une nomination dans un nouvel emploi et doit donc être suivi de la dispense d'une formation de professionnalisation.

Cette condition peut être vérifiée par le Conseil de Discipline notamment lorsque la dégradation du comportement professionnel de l'agent fait suite à un changement d'affectation.

➤ **Du statut particulier de son cadre d'emploi**

La fiche de poste de l'agent doit être en adéquation avec le décret portant statut particulier de son cadre d'emploi.

Le statut particulier liste les missions susceptibles d'être exercées par un agent appartenant à tel ou tel grade d'un cadre d'emplois.

L'agent étant titulaire de son grade mais non de son emploi, il a vocation à exercer tous les emplois relevant de son grade.

L'autorité territoriale est donc en droit d'exiger de l'agent qu'il soit en mesure d'assurer toutes les missions relevant de son grade, prévues dans le statut particulier dont il relève et dans sa fiche de poste.

Exemple :

Le statut particulier des adjoints administratifs territoriaux est prévu par le décret n°2006-1690 du 22 décembre 2006 qui dispose comme suit :

" Les adjoints administratifs territoriaux (non positionnés sur un grade d'avancement) sont chargés de tâches administratives d'exécution, qui supposent la connaissance et comportent l'application de règles administratives et comptables.

Ils peuvent être chargés d'effectuer divers travaux de bureautique et être affectés à l'utilisation des matériels de télécommunication.

Ils peuvent être chargés d'effectuer des enquêtes administratives et d'établir des rapports nécessaires à l'instruction de dossiers.

Ils peuvent être chargés de placer les usagers d'emplacements publics, de calculer et de percevoir le montant des redevances exigibles de ces usagers."

A la lecture du statut particulier, on constate qu'un adjoint administratif de 2ème classe n'a pas vocation à encadrer du personnel ni à effectuer des tâches administratives d'élaboration de projet ou de coordination mais seulement des tâches qualifiées "d'exécution".

Il doit donc être positionné sur un emploi n'impliquant pas de grandes responsabilités, d'autonomie ni de prise d'initiative majeures, ce dernier devant être encadré et guidé par son supérieur hiérarchique direct. Les missions doivent relever du domaine administratif ou comptable uniquement.

Ainsi, un adjoint administratif de 2^{ème} classe ne peut être chargé du secrétariat de Mairie (possible que pour les adjoints administratifs positionnés sur un grade d'avancement pour les communes de moins de 2 000 habitants), ne peut être responsable d'un service, ne peut être chargé de missions requérant une technicité ou une expertise particulière telles que la gestion des procédures de marchés publics, etc...

L'autorité territoriale ne peut pas qualifier un agent d'insuffisant professionnellement si ce dernier exécute des missions qui ne sont pas en adéquation avec son grade et son statut particulier.

> CE n° 106527 du 27 janvier 1993

➤ Des exemples jurisprudentiels

Au regard de la jurisprudence administrative, les manquements répétés servant de fondement au licenciement pour insuffisance professionnelle peuvent être les suivants :

- Défaut d'organisation ;
- Erreurs de gestion graves et répétées ;
- Lenteur excessive dans l'exécution des tâches ;
- Non-respect des délais impartis/Retards manifestes et injustifiés ;
- Négligences ;
- Mauvaise exécution des tâches ;
- Non-respect des directives ;
- Difficultés en matière rédactionnelle ;
- Non-respect des horaires ;
- Non-respect des procédures administratives ;
- Inadaptation des méthodes de travail ;
- Manque d'autonomie (pour une catégorie B ou A) ;
- Manque de sérieux, de motivation et de discrétion.

> CAA de PARIS n° 98PA00017 du 16 octobre 2002

> CAA de DOUAI n° 09DA00085 du 2 décembre 2010

> CAA de NANCY n° 99NC00560 du 29 janvier 2004

> CAA de Versailles n° 09VE01194 du 14 octobre 2010

Les manquements ne seront pas jugés de la même manière suivant la catégorie d'appartenance de l'agent.

En effet, l'autorité territoriale va avoir des attentes différentes selon qu'il s'agisse d'un agent de catégorie A, B ou C et sera plus exigeante envers un agent de catégorie A qu'un agent de catégorie C.

2- Les difficultés relationnelles

L'incapacité à travailler en équipe et à collaborer avec ses collègues est un critère qui fait partie de la notion d'insuffisance professionnelle. Les difficultés relationnelles peuvent également impacter les rapports de l'agent avec sa hiérarchie.

Le manque de collaboration induit un manque de communication qui peut engendrer des erreurs de gestion et des dysfonctionnements majeurs au sein d'un service.

Le manque de collaboration ne doit pas être accompagné de troubles du comportement tel que l'agressivité. En effet, dans ce cas, les faits relèveront plus du régime disciplinaire que de l'insuffisance professionnelle.

Au regard de la jurisprudence administrative, les difficultés relationnelles pouvant servir de fondement au licenciement pour insuffisance professionnelle peuvent être les suivantes :

- Isolement de l'agent ;
- Défaut d'intégration au sein de l'équipe ;
- Rapport conflictuel avec la hiérarchie ;
- Manque de disponibilité ;
- Manque de communication ;
- Non-respect des directives ;
- Absence de collaboration ;
- Rapport conflictuel avec les collègues.

> CAA de NANTES n° 09NT01791 du 26 mars 2010

3- Les graves dysfonctionnements du service en résultant

L'insuffisance professionnelle d'un agent peut avoir les conséquences suivantes sur le fonctionnement d'un service :

- Ralentissement de l'activité d'un service ;
- Augmentation de la charge de travail des autres collègues ;
- Mécontentement des usagers ;
- Illégalité des procédures ;
- Contentieux ;
- Tensions dans le service.

Il appartient donc à l'autorité territoriale de faire cesser une situation qui porte atteinte au bon fonctionnement du service.

Respect d'une procédure similaire à celle applicable en matière disciplinaire

Le licenciement pour insuffisance professionnelle est prononcé après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire.

> Article 93 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984

Très signalé !

Suspension à titre conservatoire.

La possibilité de suspendre l'agent faisant l'objet d'une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle est désormais envisagée par la jurisprudence administrative mais doit être utilisée avec prudence.

En effet, la suspension est une mesure prévue à l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires, dans le cadre de la procédure disciplinaire.

Dans un arrêt du 20 mai 2016, le Conseil d'État a tout d'abord rappelé que la suspension d'un agent, « lorsqu'elle est prononcée aux fins de préserver l'intérêt du service, est une mesure à caractère conservatoire qui peut être prise lorsque les faits imputés à l'intéressé présentent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité ».

Il a ensuite affirmé que, même sans texte, l'intérêt du service (et lui seul) peut motiver, sous réserve de la gravité des faits, la suspension d'un agent contractuel, quel que soit le fondement de la procédure par la suite engagée, disciplinaire ou en lien avec une insuffisance professionnelle.

Il convient donc d'être particulièrement vigilant, si cette mesure conservatoire est envisagée par l'autorité territoriale, quant aux notions d'intérêt du service et de gravité des faits.

> Conseil d'État 20 mai 2016, n° 387105

1- L'engagement de la procédure de licenciement

L'autorité territoriale informe par écrit l'agent de l'engagement d'une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle à son encontre et lui précise les faits reprochés.

Celle-ci doit être notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception ou par le biais d'une remise en mains propres contre décharge.

La lettre doit informer l'agent de son droit à consultation de son dossier individuel et de son droit à être assisté par un ou plusieurs défenseurs de son choix.

Le dossier individuel doit notamment comporter tous les éléments dont l'autorité territoriale va se servir à l'appui de sa décision de licenciement pour insuffisance professionnelle. A défaut, la procédure pourrait être considérée comme viciée par les juges administratifs.

Enfin, dans cette lettre, l'autorité territoriale peut inviter l'agent à un entretien préalable afin qu'il présente ses observations en défense.

Très signalé !

Il est interdit de licencier une femme en état de grossesse ou en congé de maternité. Cette interdiction se poursuit durant les 4 semaines suivant la fin du congé de maternité.

> CE n°80232 du 8 juin 1973

2- L'entretien préalable facultatif mais recommandé

L'entretien préalable au licenciement pour insuffisance professionnelle n'est pas requis par les textes.

Cependant, il est recommandé que l'autorité territoriale convoque l'agent à un entretien préalable afin que ce dernier puisse s'exprimer sur cette mesure et exposer ses arguments en défense afin que le principe du contradictoire soit respecté.

La convocation à l'entretien se fait alors à l'occasion de l'information écrite de l'agent sur l'ouverture d'une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle à son encontre.

Un délai de 7 jours au minimum doit être respecté entre l'envoi de la convocation et l'entretien lui-même afin que l'agent ait le temps de préparer sa défense.

Le placement de l'agent en congé de maladie ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure.

3- Le rapport de saisine du Conseil de Discipline

L'autorité territoriale saisit le Conseil de Discipline par un rapport précisant les faits articulés à l'encontre du fonctionnaire et les circonstances dans lesquelles ils ont été commis.

Le rapport doit également préciser la qualification des faits reprochés à l'agent soit "l'insuffisance professionnelle".

Par conséquent, l'autorité territoriale doit bien préciser qu'elle envisage de licencier l'agent pour insuffisance professionnelle.

> *Article 90 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984*

Le rapport de saisine et les pièces annexes doivent être également être communiqués au fonctionnaire concerné dans les mêmes conditions que son dossier individuel.

Lorsque l'agent consulte son dossier individuel, celui-ci doit comporter le rapport de saisine et toutes les pièces annexes communiqués au Conseil de discipline.

A défaut, l'autorité territoriale doit compléter le dossier individuel de l'agent et l'inviter à nouveau à consulter son dossier individuel et ce, dans un délai d'au minimum 2 jours avant la tenue du Conseil de Discipline.

> *Article 5 du décret du 18 septembre 1989*

Le rapport de saisine doit être étayé par des éléments de preuve tels que :

- Rapport hiérarchique circonstancié ;
- Témoignages de collègue ;
- Plaintes d'usagers ;
- Rapport d'évaluation dans le cadre de l'entretien professionnel ;
- Directives du supérieur hiérarchique formalisées par une note de service ;

- PV d'entretien ;
- Pétition de collègues.

Les faits exposés doivent être datés, clairement identifiés et précis.

Le Conseil de Discipline dispose d'un délai de 2 mois pour rendre son avis à compter de sa date de saisine.

Le fonctionnaire est convoqué par le Président du Conseil de Discipline au moins 15 jours avant la tenue de la séance par lettre recommandée.

L'avis du Conseil de Discipline, favorable ou défavorable, ne lie pas l'autorité territoriale qui peut passer outre.

4- L'arrêté de radiation des cadres motivé en droit et en fait

L'arrêté de radiation des cadres pour cause de licenciement pour insuffisance professionnelle doit être motivé en droit et visé à ce titre les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 qui permettent cette mesure notamment l'article 93.

Il doit également être motivé en fait et rappeler les faits principaux qui caractérisent l'insuffisance professionnelle.

Exemple :

- *Lenteur excessive dans l'exécution des tâches ;*
- *Défaut d'organisation ;*
- *Mauvaises exécution des tâches ;*
- *Erreurs de gestions répétées ;*
- *Manque de communication et de collaboration.*

Enfin, il doit rappeler que la procédure a bien été respectée en précisant les dates d'exécution des différentes étapes de la procédure.

Exemple :

- *Le XX/XX/XX, envoi d'un courrier en recommandé informant l'agent de l'engagement d'une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle à son encontre, l'informant de ses droits à consultation du dossier individuel et à être assisté par un ou plusieurs défenseurs de son choix et le convoquant à un entretien préalable;*
- *Le XX/XX/XX, entretien préalable ;*
- *Le XX/XX/XX, saisine du Conseil de Discipline;*
- *Le XX/XX/XX, tenue de la séance du Conseil de Discipline;*
- *Le XX/XX/XX, notification de l'avis favorable ou défavorable du Conseil de Discipline.*

Les voies de recours

Le fonctionnaire a 2 possibilités en matière de recours : Saisine du Conseil de Discipline de recours pour avis simple ou Saisine du Tribunal Administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision de licenciement.

1- Le Conseil de Discipline de Recours

Le fonctionnaire licencié pour insuffisance professionnelle peut saisir le Conseil de Discipline de Recours (CDR) dans le délai d'1 mois à compter de la notification de la décision de licenciement.

Le CDR doit alors se prononcer dans un délai de 2 mois.

> *Article 23 du décret du 18 septembre 1989*

Le secrétariat du Conseil de Discipline de recours invite les parties à prendre connaissance du dossier qui lui est soumis et à formuler des observations dans un délai de 15 jours.

Les parties sont convoquées à la séance par le Président du CDR.

L'avis émis par cette instance, qu'il soit favorable à la mesure de licenciement ou défavorable, ne s'impose pas à l'autorité territoriale.

> *CE n° 122698 du 28 avril 1995*

Par conséquent, l'avis du CDR ne peut faire l'objet d'un recours contentieux.

> *CE n° 329831 du 4 mars 2011*

2- Le Tribunal administratif

Le fonctionnaire peut également saisir le tribunal administratif dans un délai de 2 mois à compter de la notification de la décision de licenciement.

Indemnité de licenciement

Le fonctionnaire radié des cadres pour insuffisance professionnelle perd sa qualité de fonctionnaire et a le droit à une indemnité de licenciement sous réserve de remplir certaines conditions.

> *Article 93 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984*

> *Article 1^{er} du décret n° 85-186 du 7 février 1985*

1- Les conditions d'octroi de l'indemnité de licenciement

1-1 Absence de droit à être admis à la retraite

Le fonctionnaire ne doit pas satisfaire aux conditions requises pour être admis à la retraite avec jouissance immédiate d'une pension.

Pour les agents relevant de la CNRACL, l'ouverture des droits à la retraite est subordonnée à une condition d'âge et à une durée minimale de service de 2 ans.

Si le fonctionnaire peut percevoir une pension de retraite alors il ne peut pas percevoir d'indemnité de licenciement.

1-2 Absence de faute lourde

L'insuffisance professionnelle est exclusive de toute faute lourde.

En effet, cette notion relève exclusivement du domaine disciplinaire.

La faute lourde implique un comportement fautif avec une intention de nuire à l'employeur. Celle-ci doit pouvoir être établie.

2- Le calcul

L'indemnité de licenciement est égale aux $\frac{3}{4}$ des traitements bruts afférents au dernier mois d'activité multiplié (X) par le nombre d'années de service valable pour la retraite dans la limite de 15 années.

Il convient de prendre en compte le traitement indiciaire, le SFT et l'IR.

3- Les modalités de versement

L'indemnité de licenciement doit être versée en une seule fois en capital.